Revised author’s version of: „Afrikas TTIP? Weshalb die EPAs in der jetzigen Form verhindert werden müssen“, published in: Internationale Politik und Gesellschaft (ipg-journal), 4 June 2014

Wirtschaftliche Partnerschaftsabkommen (EPAs) der EU mit Afrika

Dominanz der EU Exportinteressen statt Partnerschaft auf Augenhöhe

Economic Partnership Agreements (EPAs) of the EU with Africa: Dominance of EU export interests instead of partnership on eye level.

Abstract*: In view of the global run on African resources the EU is at pains to conclude Economic Partnership Programs with African states up to October 2014. The EPAs are meant not just to liberalize trade but also to promote economic development in Africa and thus creating a win-win situation in a partnership on eye-level. However, many Africans suspect the EU of double talk and of promoting selfish export interest at the expense of inclusive growth in African countries. Taking the proposed ECOWAS EPAs as example, analyses reveal that tensions are due to both the gap between discourse and practice of EU trade and aid policy as well as different hidden interest of different EU directorates and member states. The growing preparedness of African states to challenge EU mercantile interest has been effectively backed by long lasting proactive agitation of NGOs and civil society groups inside and outside Africa.*

Keywords*: EU, Africa, ACP, ECOWAS, international trade, trade liberalization, aid, development, regional integration, civic agency*

Angesichts des Wettlaufs der neuen global players, allen voran China, um Afrikas Ressourcen gewinnt die seit zwölf Jahren andauernde Kontroverse um Wirtschaftliche Partnerschaftsabkommen der EU mit Afrika zunehmend an Bedeutung. Die sogenannten Economic Partnership Agreements (EPAs) sollen nicht nur den Handel liberalisieren und den Zugang der EU zu afrikanischen Märkten sichern, sondern zugleich die regionale Integration sowie nachhaltiges integratives Wachstum in Afrika fördern. Der Haken dabei: Afrikanische Industrieverbände, Gewerkschaften, zivilgesellschaftliche Interessengruppen und internationale NROs laufen dagegen Sturm. Sie werfen der EU vor, unter dem Deckmantel entwicklungsfördernder Handelsabkommen einseitig europäische Exportinteressen zu bedienen – und zwar ausgerechnet zu Lasten einer nachhaltigen Wirtschaftsentwicklung Afrikas. Selbst eine Ratifizierung der vor Jahren mit einzelnen Staaten wie Ghana und der Elfenbeinküste als Kompromiss ausgehandelten Interims-EPAs ist daher in Ghana und der Elfenbeinküste unterblieben.

Nun arbeitet die EU mit Zuckerbrot und Peitsche. Einerseits erhöht sie den Druck: Sie argumentiert mit einer notwendigen Anpassung an WTO-Regeln und fordert einen Abschluss bis zum Oktober 2014. Die Konsequenz bei Nichterfüllung wäre drastisch: Staaten, die bis dahin die EPAs nicht unterzeichnen, verlieren die einseitigen Handelspräferenzen, die europäische Staaten ihren ehemaligen Kolonien bisher einräumen. Zwar nutzen derzeit 12 der 15 ECOWAS Länder (alle Least Developed Countries, LDC) noch den freien EU-Marktzugang im Rahmen des ‚Everythings But Arms‘ (EBA) Arrangements. Dieses sind jedoch von der EU unilateral eingeräumte Präferenzen. Die EU stellt in Aussicht, dass sie zukünftig die EBAs auch für LDC außerhalb der AKP öffnen könnte, womit den afrikanischen Ländern auf dem EU-Markt genau bei den Exportgütern (z.B. Kakao, Kaffee, Zucker,

Bananen) scharfe Konkurrenz erwüchse, bei denen sie bisher Wettbewerbsvorteile genossen.

Zugleich aber lockt die EU mit zumindest scheinbar attraktiven Markt-Zugangsregelungen für die Afrikaner sowie mit umfangreichen Anpassungshilfen. Im April 2014 veröffentlichte das Europäische Parlament eine detaillierte Studie, die auch die zwischen EU und Afrika kontroversen Positionen darlegt. Die Widersprüche werden besonders in Westafrika deutlich, wo das EPA zwischen EU und der westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft ECOWAS besondere Aufmerksamkeit verdient.

Die Mehrheit der ECOWAS-Staaten hat nach jahrelangem Zögern den Widerstand gegen das bis zum 24. Januar neu ausgehandelte EPA offenbar aufgegeben – zumindest „im Prinzip“. Der ECOWAS-Beschluss vom vergangenen Oktober, in der ECOWAS-Zone ab 2015 eine Zollunion einzuführen, mag dazu beigetragen haben. Der Grund: Die ECOWAS ist in weit stärkerem Maße als die EU abhängig von – überwiegend europäischen - Handelspartnern außerhalb seiner Wirtschaftszone. Nur zehn Prozent des ECOWAS-Handels findet intra-regional statt.

Der neu ausgehandelte Kompromiss würde den ECOWAS-Staaten nun vollen zoll- und quotenfreien Zugang zu den EU-Märkten garantieren. Dagegen erhielte die EU im Gegenzug in einer 20-jährigen Übergangsperiode nur zu 75 Prozent freien Zugang zu den ECOWAS Märkten mit insgesamt über 300 Mio. Konsumenten. Brüssel wird nicht müde zu betonen, dass Afrika am meisten von den EPAs profitiere. Unterstrichen wird dabei die Entwicklungskomponente des *Deals* und die in Aussicht gestellten Anpassungshilfen in Höhe von 6,5 Mrd. Euro. Diese sollen die 15 ECOWAS-Staaten für entgangene Zolleinnahmen entschädigen und in den kommenden fünf Jahren Infrastrukturvorhaben ermöglichen. So verweist Brüssel auf eine *Win-Win*-Situation und auf die wachstumsfördernden Effekte des Freihandels – gerade auch in den afrikanischen Ländern.

Doch dort wird diese Einschätzung durchaus nicht überall geteilt. Beispiel Nigeria: Politisch fragil ist es bei weitem das bevölkerungsreichste Land des Kontinents und weist nach einer überfälligen statistischen Neuadjustierung im April derzeit ein Bruttoinlandsprodukt in Höhe von 510 Mrd. US-Dollar auf. Somit hat es als neue Nummer 1 selbst Südafrika weit hinter sich gelassen. Was die EPAs angeht, bleibt Nigeria weiter skeptisch.

Hauptkritikpunkt: Das Schutzzollargument. Nigerias Handelsminister Olusegun Aganga betonte kürzlich, dass Westafrika für unbegrenzten Freihandel noch nicht reif sei. Wenn die ECOWAS die EPAs in der vorliegenden Form unterzeichneten, würde die Region einem quasi neo-kolonialen Zyklus des importabhängigen Rohstoffexporteurs verhaftet bleiben. Denn nennenswerte Möglichkeiten, durch Verarbeitung eigener Rohstoffe Mehrwerte zu realisieren, wären ausgeschlossen. Im Übrigen wolle Nigeria nicht nur den Handel mit Europa, sondern auch den Freihandel innerhalb des Gesamtkontinents sowie mit anderen globalen Handelspartnern wie China und Indien optimieren. Einer weltweiten Ausweitung des Handels stünden jedoch weitere EU-Regelungen entgegen – einseitig ausbedungene Meistbegünstigungsklauseln, die nicht gleichermaßen für die ECOWAS gelten, sowie Klauseln über Exportrestriktionen und handelsrelevante Aspekte von Rechten an geistigem Eigentum.

Die ECOWAS beschloss auf ihrem letzten Treffen Ende März, ihre internen Differenzen per Schlichtungsgremium bis zum Sommer auszuräumen. Zusammengesetzt ist dieses aus Vertretern Ghanas, der Elfenbeinküste, Senegals, und Nigerias. Es ist allerdings absehbar, dass Nigeria hart bleiben wird. Es ist mit einer zunehmend instabilen politischen Situation konfrontiert, die durch den ausufernden Terrorismus der Boko Haram verstärkt wird. Im kommenden Jahr stehen erwartbar kontroverse Präsidentschaftswahlen an.

Gibt es einen Ausweg aus diesem Dilemma? Der 4. EU-Afrika Gipfel in Brüssel Anfang April vermied das kontroverse Thema EPAs weitgehend. Er beließ es bei vollmundigen Verlautbarungen über Partnerschaft auf Augenhöhe, Entwicklungsorientierung, Förderung von armutsminderndem Wachstum und Industrialisierung sowie regionaler Integration Afrikas unter Beachtung notwendiger WTO-kompatibler Regelungen. Gemäß seiner Roadmap 2014-2017 soll dies durch beispielhafte EPAs bis 2017 realisiert werden.

Doppelzüngige Verlautbarungen der EU auf diesem Gebiet – einerseits das Angebot einer Partnerschaft auf Augenhöhe und andererseits Forcierung eigennütziger Exportinteressen - haben allerdings schon Tradition. Das betonen nicht nur parteiliche Gegner dieses „teuflischen EPA Handels" wie die Association of Ghana Industries (AGI). Auch neuere wissenschaftliche Studien verweisen auf einige Fakten, die den partnerschaftlichen Charakter der Partnerschaftsabkommen mehr als nur in Zweifel ziehen:

(1) Analysen der EU-Hilfe für regionale Integration offenbaren Dissonanzen zwischen der angeblichen Entwicklungsorientierung und eigennützigen EU-Exportinteressen. Offensichtlich bestehen nicht nur zwischen Anspruch und Wirklichkeit Diskrepanzen, sondern auch zwischen unterschiedlichen Diskursen und widerstreitenden Fraktionen in der EU.

(2) Die EU und andere Akteure des Post-Washington Konsensus haben offensichtlich nur begrenzt Lehren aus den liberalistischen Strukturanpassungs-Reformen der 1980er und 1990er gezogen. Auch die Versprechen der EU, armutslindernde Budgethilfen, den OECD-Richtlinien für *country ownership* entsprechend, nicht zu nutzen, um afrikanische Staaten in Liberalisierungsprogramme der zweiten Generation zu zwingen, wurden bisher nicht eingehalten. Im Gegenteil: Fallstudien aus Tunesien, Ghana und Uganda weisen darauf hin, dass EU-Budgethilfe strategisch dazu genutzt wurde, Freihandelsforderungen zum Nachteil der ärmeren Bevölkerung durchzusetzen.

(3) Eine reziproke Abschaffung tarifärer und nicht-tarifärer Handelshemmnisse kann Wohlfahrtsverluste wegen durchschnittlich niedrigerer Arbeitsproduktivität in Afrika nur sehr begrenzt kompensieren. Negative *terms of trade* Effekte fressen den größten Teil potentieller Gewinne wieder auf.

(4) Die Reform des *Generalised System of Preferences*, einem Kernstück der EU Handels- und Entwicklungsstrategie, mittels Refokussierung auf die Bedürftigsten unter den Entwicklungsländern, dient in erster Linie der EU. Die Reform gibt der EU den nötigen Spielraum zu globalen Freihandelsverhandlungen. Im Übrigen ist sie einseitig den Exportinteressen der EU Mitgliedsländer unterworfen.

(5) Die laufenden EU-USA Verhandlungen über die Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) werden wesentliche Auswirkungen auch auf die EU-Afrika Handelbeziehungen haben. Afrika, das bisher nur ca. 2 Prozent des Welthandels ausmacht, benötigt dringend Zugang zu weltweiten Verbrauchermärkten. Durch TTIP

dürfte es aber weiter an Boden verlieren, wenn es nicht rechtzeitig versucht, dagegen anzugehen.

Soweit die Kritik an den laufenden Verhandlungen. Doch auf der Haben-Seite ist zumindest eine positive Entwicklung zu verzeichnen. Afrikanische Staaten sind zunehmend bereit, die EU in einem jahrzehntelangen Diskurs herauszufordern und beim Wort zu nehmen. Dies hat die Verhandlungsposition auch der schwachen afrikanischen Länder auf der Grundlage normativer Verhandlungsstrategien gegenüber dem EU-Versprechen einer „Partnerschaft auf Augenhöhe" wesentlich verbessert. Fallstudien aus Westafrika zeigen, dass und warum zivilgesellschaftliche Gruppen in Afrika mittlerweile wesentlichen Einfluss auf die Durchsetzung eigenständiger und nachhaltiger Lösungen haben. Es bleibt zu hoffen, dass sie ausreichend gehört werden, um die EPAs in der jetzigen Form zu verhindern.